

2007年12月18日

中央環境審議会地球環境部会・産業構造審議会環境部会地球環境小委員会
合同会合事務局 御中

委員 浅岡美恵

京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する最終報告（素案）に対する
意見

1 COP13、COP/MOP3の結果を踏まえたものとすべき（2ページ他）

(1) インドネシア・バリでの COP13、COP/MOP3 の結果

COP13 で将来枠組みについての交渉プロセスが開始されることになった。抵抗した米国も、最終的には参加を表明した。

このプロセスは、日本政府が主張してきたような、米国を参加させるために内容を盛り込まない（しかし、主要排出途上国の削減は求める）ものではない。COP13 の決定では、大気中の温室効果ガスの濃度の安定化のためには大幅な排出削減が必要とする IPCC 第 4 次報告書を引用するにとどまり具体的数値は明記されていないが、先進国は国別削減目標数値を定めることとされており、COP/MOP3 決定ではさらに、京都議定書における先進国の排出削減交渉（AWG）において、今後 15～20 年で排出のピークを迎えてその後 2050 年までに大幅に削減する必要があること、及び米国を除く先進国（京都議定書締約国）は第 2 約束期間において、2020 年までに 90 年比で 25～40%の削減が必要であることが明記された。

そもそも、京都議定書は 2008 年から 2012 年までの間を第 1 約束期間とし、その後、約束期間を継続・更新していくことを前提として採択されたものである。今回、第 1 約束期間の後も数量化された総量での排出削減目標を設定し、その目標数値は第 1 約束期間の目標数値よりもより深掘りされたものであることが明確になったのであるから、第 1 約束期間の目標達成計画も、このような見通しのもとに次期約束期間の目標達成につながるものであることが必要である。

本合同会議での審議はこれまで、あたかも第 1 約束期間に続く第 2 約束期間がない、あるいはあっても総量削減目標の設定はないかの前提のもとに、目の目標達成だけを念頭に数字あわせに終始してきたといわざるを得ない。ここに、COP13 及び COP/MOP3 の上記のような決定があったことを正しく受け止め、目標達成計画を根本的に見直すことが必要である。少なくとも、緊急に再度改定を行うことを予定すべきである。

(2) 国内排出量取引について

素案の「(2) 今後、速やかに検討すべき課題」における国内排出量取引の記述(19ページ)では、「いずれにしても、中期的な我が国の温暖化に係る戦略を実現するという観点も含め、本年度のフォローアップにより見込まれる、産業部門の対策の柱である「自主行動計画の拡大・強化」による相当な排出削減効果を十分踏まえた上で、他の手法との比較やその効果、産業活動や国民経済に与える影響、国際的な動向等の幅広い論点について、具体案の評価、導入の妥当性も含め、総合的に検討していくべき課題である。」とし、環境税についても記述がないに等しいことは極めて問題である。

特に、国内排出量取引については、本年11月30日に4人の報告者から報告を受け、その意義や課題を検討した。この議論は、中間報告における追加対策の検討課題としての行われたのであり、諸富教授や明日香教授は、第1約束期間にも導入すべきとの立場で意見を述べられ、私もその前提で両教授の意見に賛同した。しかしながら、一人ひとりの発言時間が極めて制約されたなかで、30日の議論の最後に、第1約束期間にも導入すべきと明言した意見がなかったとして、これを第2約束期間以降の問題に先送りするようとりまとめ発言があったことはきわめて遺憾なことである。

とりわけ、素案は、本年度のフォローアップにより見込まれる、産業部門の対策の柱である「自主行動計画の拡大・強化」による相当な排出削減効果を十分踏まえた上で検討する」として、これらの数値が確認され、その検証を終えてからようやく、「導入の妥当性も含め検討する」とするものであり、これは事実上、第2約束期間での導入も先送りしようとする記述とするものである。他方、Ⅲ1. 「対策・施策の強化に当たっての視点」においては、国民全体について、「個別部門対策を超え、また、短期的視点のみならず中長期的な観点も踏まえた上で、国民全体が総力を挙げて温室効果ガスを削減するよう、ライフスタイル・ビジネススタイルの変革等を促すような対策の強化も視野において考える必要があること。」とされているのと対照的である。

私はバリ会議に参加していたために前回(12月14日)の合同会議に出席できなかったが、バリのCOP13 COP/MOP3の会場から、「時代は大きく動いている。来年にはアメリカも大きく変わるであろう。来年のG8サミットは、日本が気候変動問題に対して大きな一歩を踏み出し、それを国際的に示すことのできる重要な機会となる。」とキャップ&トレード型排出量取引の早期導入を求めた。アメリカは、来年の大統領選挙を待たずに、COP13の会場でこれまでの態度を変えて、次期枠組みを2009年までに合意することとして交渉に参加することを表明した。にもかかわらず、日本だけが、第1約束期間のみならず2013年以降も、自主行動計画を続けることとし、ここで自らの将来を縛るようなことを決める

べきではない。少なくとも私は、もしこのような記述を含む最終報告が提案されるのであれば、強く反対する。

2 経団連自主行動計画について

(1) 自主行動計画の検証の実態について

日本の排出総量の 6 割を超える排出主体に関わる自主行動計画が「4つの目標指標（エネルギー使用量、エネルギー原単位、CO2 排出量、CO2 原単位）からの自由な選択と目標数値の自由な設定」を生命線とする限り（経団連等が自主行動計画の仕組みを強く求める理由もここにあるであるが）、一定量の排出削減の確実な達成は約束されない。ましてや、さらに大きく深掘りしていくことはできない。

日本でこのような経団連自主行動計画が 10 年以上にわたって継続してきたのは、プレッジ&レビューのレビューが実質的になされないまま、その推進主体側発表の「成果」が客観的結果であるかのごとく宣伝されてきたためである。

実際、合同会議委員に資料が提示されるのは当日であり、業界全体の数字の報告のみで、その根拠データや計画に参画する個別事業者や事業所のデータは開示されず、検証のしようのない報告を受けたに過ぎない。しかも、このような報告に対する発言時間は 2 分程度に過ぎず、他の委員の発言を聞いて議論することはまったく予定されていない場であった。フォローアップ小委員会においても格段の検証データが開示されているわけではない。検証できない計画の妥当性を正しく評価することはできない。

にもかかわらず、素案では、「自主行動計画に基づく取組について、海外や消費者等への分かりやすい情報発信を行う。政府では、現在、2006 年度及び本年度のフォローアップ結果について、年内に英語による HP 掲載を行う。また、各業種においても、信頼性の高いデータに基づく国際比較を行うとともに、自主行動計画に基づく取組について積極的な対外発信を行うよう促していく。」

(10 ページ) として、海外向けに、とりわけ政府に、自主行動計画の英語による発信を求めるものとなっているのは異様である。

このような海外への発信を山口委員等が求めたのは、国内排出権取引制度との対比においてである。国内の目標達成の観点からは必要性がなく、国際交渉において、次期約束期間の目標指標として経団連自主行動計画型のプレッジ&レビュー（適切なレビューが行われているとはいえないことは上記のとおり。）型を取り入れさせ、国内では次期約束期間に至っても排出量取引の導入の是非を検討することすら先送りさせようとする狙いがあるものというほかない。

もし、仮に、自主行動計画について発信するのであれば、本合同会議において「verifiable」なプロセスがとられたとか、厳格な検証プロセスが行われた

等と記載することは許されない。もしそのような広報がなされるならば、国際社会は本「検証」の実態を直ちに知ることができ、結局は日本政府の信頼性を失うことになるだけである。

(2) 発電など目標未達業種について

気候ネットワークでは現行対策での削減不足量は約1億5000万トンに及ぶことを指摘してきたが、その過半は発電にかかるものである。製鉄業においても生産量見通しが増加したことによる排出増加が相当に見込まれている。

本報告では、発電部門について直接排出ではなく、日本特有の各部門での電力消費分を配分後の間接配分によって、「民生部門の増加が著しい」と強調するものである。例えば、民生家庭部門の排出増加には世帯数や床面積の増加、新たな機器の登場など、家庭での個人の対応が原因とはいえない要因が大きなウエイトを占めていることに加え、間接排出による数字に含まれる電力排出係数の悪化を吸収したものであることが、十分に指摘されていない。

さらに、連自主行動計画の主要業界である電気事業連合会は、2008～2012年度の平均で0.34Kg-CO₂/kWh程度まで20%程度低減するとの原単位目標であるが、石炭火力発電所の増加と原子力発電所の稼働低下によって7000万トンの不足が見込まれている。この不足量は民生家庭の間接排出の約半分、直接排出では家庭を上回る量である。

しかるに、素案では、目標未達業種については、「目標となる水準を、現時点（直近年度）において未だに達成していない業種について、未達幅を埋め合わせる今後の対策内容（京都メカニズムの活用を含む。）とその効果を可能な限り定量的・具体的に示すとともに、目標の確実な達成に向けた対策の着実な実施を促進する。」との記載しかなく、最大の不足量をもたらしている発電所と製鉄業の明記すらない。目標未達業種について、個別具体的に業種名を指摘し（少なくとも電力、鉄鋼について）、現状と対策（京都メカニズムクレジットの購入は補完的な対応策である。）を記載しておくべきである。なお、取得したクレジットを目標達成に活用する場合は、政府口座に無償で移転することは、電力と鉄鋼については明言しているが、より明確に政府との間で合意しておく必要がある（協定）。しかし、石油鉱業連盟（目標指標の設定を補正するのではなく）などその他の未達業界からは約束の発言もない。自主行動計画の問題がここにある。

(3) 自主行動計画の「追加対策」の追加性について

追加対策とされるものの大半は、現状維持ないしそれ以下であるもので、追加対策との評価は不適切である。昨年度分の追加分とされる284万トンについ

ては、8業種中7業種が現状維持レベルの目標である。即ち、現状維持が現状より悪化が許されるもので、今後の追加削減が全くななくてもよいとの目標である。追加削減があるのは伸銅のみ（それも1万トン以下）だが、その改定目標は省エネ法の原単位についての努力目標に満たない。実質的な追加性が認められるものはないので、不適切な記述である。

今年度分の追加分とされる1570万トンも、過半の業種が現状維持レベルの目標で、しかも原単位目標をもつのにその計算根拠となる生産指標が不明・不適切なものが多く、省エネ法の努力目標に満たないものも多い。実質的な追加性が認められるのは製紙業の200万トン程度である。

しかも、他の目標達成計画の対策との重複がありうる。例えば、業務の目標深掘り分には、省エネ法やBEMS、コジェネの導入促進、業務用高効率危機の普及、業務用省エネ型冷蔵・冷凍機の普及などとの重複がないか確認すべき。

また、これらは自主的取組であって、達成の担保がない。

(4) 政府の役割・責任について

自主行動計画の「達成の蓋然性をより向上するため、目標達成に向け、各業種を構成する企業間の責任分担の状況等について、現段階において確認するとともに、必要に応じ、その見直しを行うよう促進する。」（10 ページ）とあるが、その主体が明らかでない。目標達成の確実性、業種間、事業所間の公平性の確保のために、政府の責任で直ちに行うべきであることを明記すべきである。

「各業種においては、自主行動計画の参加事業所のCO₂排出量について、温対法に基づく個別事業所の排出量データを活用し、先進的な取組事例を定量的に示すことも含め、更に積極的な情報開示を行うよう促す。」（10 ページ）とあるが、これも政府の責任で行うことを明記すべきである。

また、地球温暖化対策推進法の排出量算定・報告・公表制度によるデータだけでなく、省エネ法の定期報告による経年的データも活用されるべきである。これらによれば、より、事業所ごとの自己比較ができ、取り組みの指標となる。

3 地域の取組の強化【5.3万t-CO₂】について

民生・運輸部門での削減には、建築物対策や街区、自動車だけでなく自転車、歩行者のための道路計画など、長期的なまちづくりのビジョンをもった地域自治体を中核とした計画的取組のもとに、市町村がNGOや地球温暖化防止活動推進員、中小事業者などと連携して高効率製品の普及や省エネ住宅の新築・補修のための診断・助言・税制措置の活用推進、建築物の省エネ性能の重要事項への組み入れや建物本体への性能表示の貼付、自転車専用道路の創設・延伸などを計画・実施していくことが必要である。オーストラリアは2007年12

月になって京都議定書を批准し、米国はいまだ批准していないが、これらの国でも自治体レベルでは非常に多くの都市の気候変動防止活動が始まっている。日本においても、自治体の実行計画だけでなく、自治体レベルでの地域推進計画の策定を地球温暖化対策推進法に位置づけ、地域ぐるみの計画的取組を推進することを盛り込み、財政的にも支援すべき。構造改革特区とすることで、建築基準法や宅地建物取引業法等の制約を受けない取組ができることも望ましい。

4 「国民運動【678万～1050万t-CO₂】」について

「（国民運動は、以下のものも含め、省エネ機器や公共交通機関の利用など各種対策を後押しする施策であるが、ここでは、効果を算定するためのデータの入手が可能な一部の行動のみを定量化）し、追加削減量では第2位である「678万～1050万t-CO₂）」もの量を掲げている。過大に過ぎる見積もりではないか。その内訳を明らかにして、他の施策との重複を避けるべきである。地球温暖化対策推進大綱から目標達成計画に移行するに際して、「国民各界各層の更なる努力」として2%を計上し、うち1.3%を家庭に割りふっていたものを、これらは算定困難であり、重複もありえ、PDCAサイクルになじまず、検証点検もできないもので、政策とはいえないため削除されたものであるが、約束期間の直前になって再び復活させることにはならない。温暖化対策の実行には国民の理解と実行が必要であることはいうまでもないが、テレビや自動車の大型化の促進や消費拡大を促しつつこまめな努力を促すのではなく、政府が国としての排出削減の数値目標を示して明確な方向性をもって呼びかけることが重要である。

とりわけ、「1人1日1kgCO₂削減チャレンジ宣言」、地域における温暖化防止活動等を、テレビ・インターネット等のマスメディアも積極的に活用すると具体的に記載し、予算を計上しているが、1人1日1kg運動は具体的な個人や家庭にとって指標となりえない「仮想」の数字であることは既に指摘したとおりである。このようなことに財源を活用するのではなく、経済的インセンティブを付与する仕組みの構築・普及を行うべきである。

5 「京都議定書目標達成計画の進捗管理」について

素案における対策は6%削減目標を達成するのに十分でなく、かつ、次期約束期間の深掘りされた目標の達成に連なるものではない。抜本的な対策の追加が必要であるから、それが可能となるよう、初期の厳格な点検、検証が重要である。「温室効果ガス排出・吸収量の実績値を可能な限り早期に把握するため、統計の集計早期化等を関係機関に依頼」するのではなく、各省庁が保有するデータを政府として当然に共有・活用できる仕組みの構築がまず必要である。